

ПРИНЦИП ЗАГАЛЬНОГО ВИБОРЧОГО ПРАВА В КОНТЕКСТІ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ І. АКТИВНЕ ВИБОРЧЕ ПРАВО

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ, народний депутат України

Стаття присвячена розгляду особливостей змісту та обсягу принципу загального виборчого права на місцевих виборах в аспекті права голосу. Розглядаються відмінності у розумінні загального права голосу на загальнодержавних та місцевих виборах, зокрема вказується на певні категорії громадян-виборців, які не мають права голосу на місцевих виборах або легально не мають можливості його реалізувати, що підтверджує існування додаткових цензів місцевих виборів – цензу осілості, цензу перебування та цензу залученості до територіальної громади. Вказується, що розширення кола суб'єктів активного виборчого права на місцевих виборах шляхом надання права голосу іноземцям та апатридам вимагало б змін до Розділу III Конституції України.

Ключові слова: загальне виборче право, активне виборче право (право голосу), місцеві вибори, територіальна громада, місце проживання.

Місцеві вибори є специфічним інститутом конституційного (зокрема виборчого) права, який постійно перебуває «в тіні» загальнонаціональних виборів. Цьому інституту традиційно приділяється менше уваги, ніж парламентським виборам чи виборам глави держави. Навіть положення статті 3 Першого протоколу (1952 рік) до Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [1] стосуються лише виборів законодавчого органу (див. також [2, с. 139]). Три з основних принципів, у тому числі загальне виборче право, без конкретизації його розуміння згадані у статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування (щодо імплементації Хартії у законодавство України див. [3]). Лише Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування 2009 року (Утрехтський протокол) робить спробу встановити певний загальноєвропейський стандарт стосовно права участі громадян на місцевих виборах [4].

Водночас основні принципи виборчого права (див. [5–9]), незважаючи на неоднозначність у підходах до їх переліку та класифікації, повинні поширюватися і на місцеві вибори. Принаймні це стосується п'яти конституційних засад виборчого права України — загального, рівного, прямого виборчого права, вільних виборів та таємного голосування (стаття 71 Конституції України [10]), чотири з яких (крім принципу вільних виборів, який не може ставитися під сумнів у демократичній країні) повторені у статті 141 Конституції України стосовно місцевих виборів. Однак формулювання цих принципів (визначення їх змісту й обсягу), як правило, адаптоване саме до загальнонаціональних виборів (здебільшого парламентських) і не враховує особливостей місцевих виборів. Проте такі особливості існують і часом є досить істотними.

Основна причина цього, на нашу думку, полягає в тому, що суспільне явище (а отже, і відповідний правовий інститут) місцевих виборів значно складніше від загальнонаціональних виборів. Однак це не завжди знаходить своє відображення у їх доктринальному баченні та законодавчому регулюванні.

Насамперед слід зазначити, що недостатньо досліджена конституційна природа місцевих виборів. Часто вона пов'язується з конституційною природою місцевого

самоврядування як специфічною формою здійснення влади народом (стаття 5 Конституції України [10]), котра все ще залишається дискусійною (див. [11–13] щодо дискусії щодо державницької та громадівської теорії місцевого самоврядування). Безвідносно до нашої позиції у цій дискусії (див. [14]) та незважаючи на поширену (хоча й не загальноприйнятю) точку зору щодо відмінного від державного (але публічного, не корпоративного) характеру влади органів місцевого самоврядування (див., наприклад, [15, с.8; 16, с.61; 17, с.220]), тим не менше вважаємо, що місцеві вибори як одна з форм безпосереднього здійснення влади народом є справою не громадською (тобто чисто самоврядною), а державною. Можливо, латентним визнанням цього пояснюється незначна увага, яка приділяється місцевим виборам у більшості монографій і підручників з місцевого самоврядування (див., наприклад, [11; 15; 17]). Певним відображенням недостатньо розробленого розуміння природи територіальної громади можна вважати використання у проекті Закону України «Про місцевий референдум» [18] терміна «член територіальної громади» (див. статтю 1 та ін. проекту).

По-друге, принципова відмінність місцевих виборів (навіть якщо вони проводяться на всій території України) полягає в тому, що це — не єдині вибори, а сукупність багатьох різних виборів, що проводяться одночасно, часто на тій же території і за участю тих же виборців. Вказана обставина має наслідком, зокрема, той факт, що суб'єкти одного виборчого процесу (наприклад, виборів депутатів міської ради) не є автоматично суб'єктами іншого виборчого процесу (наприклад, виборів депутатів обласної ради чи виборів міського голови). Водночас окремі суб'єкти володіють правосуб'єктністю у двох або більше одночасних виборчих процесах. Так, міська організація політичної партії, яка висунула як кандидатів у депутати міськради, так і кандидата на посаду міського голови, є суб'єктом обох виборчих процесів. Проте слід підкреслити, що правосуб'єктність в одному виборчому процесі є незалежною і відмінною (хоча й аналогічною за обсягом) від правосуб'єктності в іншому процесі, хоча й одночасному.

Слід зазначити, що дві категорії суб'єктів володіють правосуб'єктністю в усіх виборчих процесах місцевих виборів, які відбуваються одночасно на відповідній території. Це, по-перше, дільничні виборчі комісії (принаймні звичайних виборчих дільниць), які організовують голосування і підрахунок голосів з усіх таких виборів. Другою такою категорією є *виборці*.

Стосовно наявності у деяких осіб активного виборчого права на тих чи інших місцевих виборах можливі тонкощі, які вимагають більш детального вивчення особливостей змісту й обсягу загального виборчого права (в аспекті права голосу). Варто підкреслити, що ті ж проблеми існують при визначенні осіб, які мають право голосу на місцевих референдумах.

Що стосується змісту й обсягу загального виборчого права в аспекті *пасивного права*, наявність правосуб'єктності особи у статусі кандидата на кількох виборах залежить від особливостей конституційного та законодавчого регулювання права бути обраним. Ще складнішою є проблема суб'єкта *номінаційного виборчого права* (див. [19, с.11, 40]) на місцевих виборах та його співвідношення із суб'єктами активного і пасивного прав.

Наведені аргументи засвідчують актуальність вивчення особливостей змісту й обсягу принципу загального виборчого права (в аспекті активного, пасивного та номінаційного права) на місцевих виборах та проблем його реалізації, пов'язаних з цими особливостями.

Як уже зазначалося, проблеми правового регулювання місцевих виборів привертають значно меншу увагу дослідників, аніж питання парламентських чи президентських виборів. Серед вітчизняних науковців та експертів у галузі виборчого права різні аспекти місцевих виборів розглядалися у працях таких дослідників, як О. Барабаш, О. Батанов, М. Буроменський, Ф. Веніславський, О. Воробйов,

М. Воронов, С. Кальченко, Н. Камінська, В. Кампо, Д. Ковриженко, В. Ковтунець, Т. Коломоєць, М. Корнієнко, В. Кравченко, Р. Максакова, М. Мельник, А. Писаренко, В. Погорілко, О. Прієшкіна, Г. Самойленко, М. Ставнійчук, Г. Старовойтова, М. Тітов, П. Трачук, О. Чернецька та інші. Проте питанню особливостей змісту основних засад виборчого права щодо місцевих виборів належна увага не приділялася. Ця проблема згадана у єдиному досі посібнику з виборчого права України (див. [20, с.223]); спроба дослідити такі особливості зроблена Р. Максаковою [21].

У цій статті ми розглянемо особливості розуміння і застосування принципу загального виборчого права на місцевих виборах в аспекті активного виборчого права (права голосу). Проблеми загального виборчого права в аспекті пасивного і номінаційного права на місцевих виборах будуть розглянуті в окремій статті.

Право голосу на місцевих виборах. У найбільш загальному розумінні принцип загального активного виборчого права означає, що право голосу мають усі дієздатні особи, що належать до відповідної спільноти [22, с.78]. У конституційному праві України зміст та обсяг загального права голосу визначений статтею 70 Конституції України, згідно з якою право голосу на виборах та референдумах мають громадяни України, які досягли віку 18 років і не визнані судом недієздатними [10]. Тому обмеження права голосу неприпустимі; на цьому наголосив Конституційний Суд України у своєму рішенні від 26 лютого 1998 року №1-рп/98 (у справі про вибори народних депутатів України) [23] з посиланням на частину першу статті 64 Конституції України, згідно з якою конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Проте зазначена конституційна норма не може бути безпосередньо застосована до місцевих виборів. Дійсно, стаття 141 Конституції стверджує, що депутати сільських, селищних, міських рад обираються на основі загального виборчого права жителями села, селища, міста (частина перша); сільський, селищний, міський голова обирається на основі загального виборчого права територіальною громадою (частина друга). Виходячи із визначення територіальної громади у статті 140 Конституції України, слід визнати, що відмінності у встановленні суб'єкта права голосу у частинах першій та другій статті 141 Конституції мають стилістичний, а не змістовний характер: суб'єктом права обрання як депутатів, так і голів у обох випадках виступає *спільнота жителів територіальної громади*, а право голосу належить кожному такому жителю з урахуванням вимог статті 70 Конституції.

Стаття 141 Конституції України у редакції 1996 року не визначає суб'єкта права голосу і, більш загально, засад виборчого права на виборах депутатів обласних та районних рад (відповідне положення, щоправда, містилося у редакції статті 141, передбаченій Законом №2222-IV, який було визнано неконституційним). Поширення цих засад на вказані вибори впливає лише із загальності формулювання статті 71 Конституції України. Водночас «реконструкцію» суб'єкта права голосу на таких виборах можна здійснити лише з використанням конституційного статусу відповідних рад: згідно з частиною четвертою статті 140 Конституції України районні та обласні ради є «органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст». Звідси випливає висновок, що суб'єктами права обрання депутатів районних та обласних рад знову ж повинні вважатися *спільноти жителів територіальних громад* відповідно району чи області, а право голосу належить кожному жителю таких громад (з урахуванням вимог статті 70 Конституції).

Наведене вище підкреслює той факт, що громадяни України, які мають виборче право відповідно до статті 70 Конституції України (де визначено обсяг загального виборчого права), однак не належать до відповідної територіальної гро-

мади, не мають права голосу на місцевих виборах. Тим самим Конституція України (у повній відповідності з частиною першою статті 64) встановлює обмеження обсягу загального виборчого права на місцевих виборах: правом голосу на таких виборах користуються *жителі* відповідного села, селища, міста, тобто ті, що мають *місце проживання* у цьому селі, селищі, місті і, як наслідок, *належать до відповідної територіальної громади*. Проте наявність такого *цензу осілості* не порушує засади загального виборчого права, оскільки відповідає правовій природі місцевого самоврядування.

Водночас питання належності особи до територіальної громади недостатньо вивчене; більше того, існують серйозні нормативні проблеми із його визначенням та застосуванням.

Критерії належності до територіальної громади. Як уже зазначалося, стаття 140 Конституції України відносить до територіальної громади «жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста». Таким чином, належність до територіальної громади пов'язується з *місцем проживання* у певному селі, селищі, місті. На жаль, поняття «проживання» належить до найменш вивчених в українському праві.

Вільний вибір місця проживання в Україні гарантується статтею 33 Конституції України; у міжнародно-правовому плані він закріплений статтею 2 Протоколу №4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (див. [24]). Проте законодавче визначення змісту й обсягу цього права неоднозначне.

Так, Цивільний кодекс України [25] відносить право на місце проживання до особистих немайнових прав, що забезпечують соціальне буття фізичної особи; відповідно до частини другої статті 310 ЦК України, вільний вибір місця проживання та його зміна можуть обмежуватися лише у випадках, встановлених законом. Частина перша статті 29 ЦК України визначає місце проживання як «житловий будинок, квартира, інше приміщення, придатне для проживання в ньому (гуртожиток, готель тощо), у відповідному населеному пункті, в якому фізична особа проживає постійно, переважно або тимчасово». Однак жодних критеріїв для розрізнення «постійного», «переважного» або «тимчасового» проживання ЦК України не надає.

Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [26] заснований на зовсім іншому розумінні терміна «місце проживання». Так, відповідно до абзацу п'ятого статті 3 зазначеного Закону, місцем проживання вважається «адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік»; відповідно до абзацу четвертого цієї статті, «адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік» вважається місцем перебування. Закон не уточнює, яка саме адміністративно-територіальна одиниця із числа зазначених у частині першій статті 133 Конституції вважається місцем проживання чи перебування; однак загальний контекст дозволяє зробити висновок, що такою одиницею слід вважати село, селище, місто.

Невідповідність (колізійність) норм Цивільного кодексу та Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» неодноразово зазначалась у літературі (див., наприклад, [27, с.48–49]). Автори Науково-практичного коментаря Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [28, с.23] знаходять розв'язання колізії у правовій позиції Конституційного Суду України [29], який у мотивувальній частині рішення від 28 вересня 2000 року №10-рп вказав: «За змістом статті 24

Конституції України під словосполученням «місце проживання» мається на увазі місце проживання громадян за територіальною ознакою (село, селище, місто чи інша адміністративно-територіальна одиниця), а не конкретне жиле приміщення (будинок, квартира, службова квартира)...». Таким чином, можна вважати, що ця законодавча колізія розв'язана на користь Закону, а не Цивільного кодексу, хоча до останнього жодних змін у зв'язку з цим не внесено.

Проте розв'язання Конституційним Судом зазначеної колізії не знімає усіх проблем як правового розуміння «місця проживання», так і практичного застосування відповідного нормативного регулювання.

Розуміння законодавчого визначення місця проживання пов'язане з розумінням змісту терміна «проживати», який використовується у статті 3 вказаного Закону. Спроба, здійснена І. Алешковою через лінгвістичне тлумачення, не може вважатися успішною (див. [30, с.78]).

Недостатньо звертається також увага на невідповідність визначення місця проживання як місця, де особа «проживає строком *понад шість місяців на рік*» (абзац п'ятий статті 3 Закону [26]), та *обов'язку* зареєструвати місце проживання «протягом *десяти днів після прибуття* на нове місце проживання» (частина перша статті 6 Закону [26]). Вимога шести місяців проживання при її буквальному розумінні може вплинути на визнання наявності в особи, яка проживає у відповідній адміністративно-територіальній одиниці менше шести місяців, права голосу на відповідних місцевих виборах (оскільки під сумнівом належність особи до відповідної територіальної громади).

Проте найбільші проблеми викликані тим, що з реєстрацією місця проживання особи пов'язуються умови користування низкою особистих прав та комунальних і соціальних послуг та пільг (див. [27, с.48]) як особи, що користується відповідним житлом, так і його власника. Оскільки реєстрація місця проживання (з вказанням *адреси житла*; див. абзац сьомий статті 3 Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [26]) вимагає *згоди власника житла* (див. форму заяви для реєстрації місця проживання, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 28 липня 2004 року №985 [31]), значна кількість осіб не мають можливості зареєструвати своє реальне місце проживання. Тим самим створюються передумови для фактичного порушення частини другої статті 24 Конституції, яка забороняє обмеження прав, зокрема за ознакою місця проживання, а також для істотного обмеження реальної свободи вибору місця проживання в Україні, як це було підкреслено Конституційним Судом України [32].

Такі невідповідності між фактичним місцем проживання особи та формальною його реєстрацією насамперед відбуваються на умовах реалізації активного виборчого права громадян України. При цьому якщо на загальнодержавних виборах існують певні механізми, що компенсують подібні ускладнення (зокрема, відкріпні посвідчення [19, с.228] чи зміна місця голосування без зміни виборчої адреси, передбачена частиною третьою статті 7 Закону «Про Державний реєстр виборців» [33] в редакції Закону №2536-VI від 21 вересня 2010 року [34]), то для місцевих виборів питання належності особи до відповідної територіальної громади стає визначальним щодо участі чи неучасті у відповідних виборах.

Спроба уникнути колізій, пов'язаних з проблемою місця проживання, зокрема вказаної суперечності між фактичним та зареєстрованим місцем проживання особи у частині реалізації права голосу, була здійснена у первин-

ній редакції Закону «Про Державний реєстр виборців» шляхом запровадження поняття «виборчої адреси» особи як критерію визначення єдиного місця голосування виборця [35]. Відповідно до частини третьої статті 8 первинної редакції цього Закону «За мотивованим зверненням виборця орган ведення Реєстру може визначити іншу виборчу адресу», аніж зареєстрована відповідно до Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» адреса житла особи [33]. Таким чином забезпечувалися умови для усунення можливості порушення виборчого права громадянина у зв'язку з об'єктивними проблемами реєстрації його місця проживання; зокрема, його участь у місцевих виборах (тобто належність до відповідної територіальної громади) пропонувалося визначати за його виборчою адресою (див. статті 27, 28 первинної редакції Закону [33]).

Однак у новій редакції Закону «Про Державний реєстр виборців» [34] відповідні позиції виключені; чинна редакція частини другої статті 2 Закону не передбачає жодних відхилень виборчої адреси від зареєстрованої адреси житла. Аналогічні положення включені до нової редакції Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [36] (далі — Закон про місцеві вибори). Тим самим для визначення належності особи до територіальної громади та місця реалізації права голосу знову стають актуальними усі згадані вище проблеми, у тому числі фактичне обмеження активного виборчого права громадян, які реально належать до відповідної територіальної громади, оскільки «мають спільні з іншими жителями відповідної територіальної громади місцеві інтереси, цілі, пов'язані з побутом, середовищем мешкання, місцевою інфраструктурою, відпочинком, спілкуванням» [37, с.52], однак не змогли формально зареєструвати своє місце проживання у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Звернемо увагу, що при такому підході втрачає сенс запровадження окремого терміна «виборча адреса».

Інші категорії громадян. Аргументи, викладені вище, стосувалися місця реалізації громадянами України наявного у них права голосу на місцевих виборах. Водночас слід зазначити, що існують певні категорії громадян України, які є виборцями у тому сенсі, що мають активне виборче право відповідно до статті 70 Конституції України, однак не мають права голосу на жодних місцевих виборах в Україні.

У першу чергу слід зазначити, що такого права не мають українські виборці, які *проживають* за межами території України. Не будучи мешканцями жодного українського села, селища чи міста, ці громадяни не належать до жодної територіальної громади в межах України. Цей приклад безпосередньо ілюструє застосування *цензу осілості* і, як наслідок, істотну відмінність між змістом та обсягом принципу загального виборчого права на загальнодержавних і місцевих виборах.

Більш широко, виборці, які належать до певної територіальної громади, але на день голосування на відповідних виборах *перебувають* за межами відповідної адміністративно-територіальної одиниці, володіючи виборчим правом, не мають можливості ним скористатися. Оскільки вони не належать до територіальної громади за місцем перебування, вони не мають *права голосу* на відповідних місцевих виборах внаслідок обмеження, встановленого статтею 141 Конституції України (знову *ценз осілості*). Оскільки вони перебувають за межами свого місця проживання (як адміністративно-територіальної оди-

ниці), вони не мають *можливості скористатися* наявним правом голосу. Насамперед це пов'язано з тим, що вибори органу місцевого самоврядування проводяться у межах *території юрисдикції* цього органу (тобто відповідної адміністративно-територіальної одиниці). Тому відповідна територіальна виборча комісія, повноваження якої поширюються лише «на територію відповідного округу в межах адміністративно-територіальної одиниці» (пункт 2 частини другої статті 19 Закону про місцеві вибори [36]), не має повноваження організувати голосування громадян за межами цієї адміністративно-територіальної одиниці. Враховуючи прийнятий в українському виборчому законодавстві *принцип особистого голосування* (див., наприклад, [19, с.36]), закріплений також у статті 8 Закону про місцеві вибори [35], приходимо до висновку про неможливість застосування альтернативних способів голосування, як голосування за дорученням чи поштою (див. [38; 39]). Розуміючи поняття виборчого цензу як обмеження виборчого права, можемо стверджувати, що поряд з *цензом осілості* на місцевих виборах право голосу обмежується також *цензом перебування*. Підкреслимо, що цей ценз не може вважатися порушенням конституційного права голосу громадян.

Наступна категорія — особи, які перебувають в установах кримінально-виконавчої системи у зв'язку з засудженням до позбавлення чи обмеження волі. Свого часу наявність права голосу у цієї категорії осіб стала предметом рішення Конституційного Суду України за підсумками розгляду Закону «Про вибори народних депутатів України» в редакції 1997 року. Конституційний Суд визнав неконституційним «положення Закону, згідно з яким здійснення виборчого права зупиняється для осіб, які за вироком суду перебувають в місцях позбавлення волі, — на час перебування в цих місцях» [23, с.128], оскільки воно не відповідає статті 70 Конституції України. Водночас слід підкреслити, що у вказаному рішенні мова йшла про право голосу на *загальнодержавних виборах*, щодо якого обмеження встановлені лише статтею 70 Конституції. Проте, як уже згадувалося, щодо права голосу на *місцевих виборах* Конституція України у статті 141 містить додаткове обмеження — належність виборця до відповідної територіальної громади. Враховуючи режим перебування засуджених в установах кримінально-виконавчої системи, слід визнати, що такі особи не можуть належати до жодної територіальної громади, а отже, не можуть мати права голосу на місцевих виборах. Така позиція закріплена у частині шостій статті 3 Закону про місцеві вибори [36]. Таким чином, слід визнати, що для таких осіб *здійснення активного виборчого права на місцевих виборах зупиняється* на час перебування в установах кримінально-виконавчої системи. Мовою цензів можна стверджувати, що у цьому випадку право голосу обмежується *цензом залученості до територіальної громади*.

Ще одна категорія виборців, щодо права голосу яких на місцевих виборах ідуть дискусії, — військовослужбовці строкової служби. Так, визнаючи специфічний статус таких осіб, Р. Максакова тим не менше пропонує зберегти за ними право голосу на місцевих виборах за умови, що вони до призову на строкову військову службу проживали на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, в межах якої дислокується військова частина, де вони проходять службу, а отже, належали до цієї територіальної громади [40, с.593]. Таким чином, права голосу позбавлялися б лише ті військовослужбовці строкової служби, які до призову не належали до територіальної громади за місцем дислокації військової частини.

Такий підхід, незважаючи на певну привабливість (максимальне збереження активного виборчого права), не може бути визнаний як послідовний. Справа навіть не у підпорядкованому становищі військовослужбовця. При визначенні наявності чи відсутності у громадянина права голосу на місцевих виборах слід виходити з його правового статусу на момент проведення виборів. Відповідно до статті 131 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України «Військовослужбовці, які проходять строкову військову службу, курсанти військових навчальних закладів... розміщуються в казармах...». Відповідно до статті 216 цього Статуту «Виїзд військовослужбовців строкової служби за межі гарнізону (за винятком випадків відбуття у відпустку або відрядження) забороняється» [41]. Таким чином, у військовослужбовців строкової служби відсутні такі уже згадувані ознаки належності до територіальної громади, як наявність спільних з іншими жителями відповідної територіальної громади місцевих інтересів, цілей, пов'язаних з побутом, середовищем мешкання, місцевою інфраструктурою, відпочинком, спілкуванням. Оскільки вони не можуть вважатися належними до територіальної громади адміністративно-територіальної одиниці, в межах якої знаходиться гарнізон, ці виборці (дієздатні повнолітні громадяни України) не мають права голосу на місцевих виборах в Україні. Така позиція також закріплена у частині шостій статті 3 Закону про місцеві вибори [36]. Отже, і в цьому випадку ми маємо справу з цензом залученості до громади.

Проблема негромадян України. Нарешті, вкажемо на дискусію щодо можливості визнання права голосу на місцевих виборах за особами, які є жителями села, селища, міста, тобто належать до територіальної громади відповідно до буквального розуміння статті 140 Конституції України, однак не мають громадянства України. Стаття 141 Конституції не містить вказівки на громадянство тих, хто обирає депутатів місцевої ради чи сільського, селищного, міського голову. Чинне законодавство не надає іноземцям чи особам без громадянства права голосу (див. статтю 3 Закону України про місцеві вибори [36]).

Водночас деякі науковці слушно вказують, що негромадяни, які постійно проживають в Україні, мають спільні з іншими жителями відповідної територіальної громади місцеві інтереси, цілі, пов'язані з побутом, середовищем мешкання, місцевою інфраструктурою, відпочинком, спілкуванням, а тому належать до відповідної територіальної громади [37, с.52]. Враховуючи існування Конвенції Ради Європи про участь іноземців у громадському житті, Р. Максакова ставить питання про надання (за певних умов) права голосу на місцевих виборах громадянам інших держав чи апатридам, які тривалий час проживають в Україні і тому належать до певної територіальної громади [40, с.594]. Така пропозиція базується на буквальному розумінні частин першої та другої статті 141 у системному зв'язку із статтею 26 Конституції України.

Проте вважаємо, що питання про надання права голосу на місцевих виборах особам, які не мають громадянства України, у дійсності вимагало би внесення змін до статті 70 Конституції (тобто Розділу III, що можливо через проведення всеукраїнського референдуму), яка чітко пов'язує наявність права голосу на виборах і референдумах із громадянством України. Відсутність права голосу в іноземців та апатридів узгоджується із статтею 26 Конституції, яка містить відповідне застереження щодо непоширення на ці категорії осіб певних прав, які належать громадянам України.

Висновки. Вище ми вказали декілька категорій осіб, які володіють активним виборчим правом відповідно до статті 70 Конституції України, однак не мають права голосу на місцевих виборах або легально позбавлені можливості ним скористатися. Таким чином, приходимо до висновку про те, що обсяг загального ви-

борчого права (в аспекті права голосу) на місцевих виборах *істотно вужчий* (у сенсі кількісного охоплення громадян) порівняно з обсягом цього права на загальнодержавних виборах: він обмежується не лише *цензом осілості* (у сенсі наявності місця проживання в одній із територіальних громад), але й іншими, додатковими умовами — *цензами перебування та залученості до громади*.

Водночас аналіз ситуації щодо права голосу негромадян України вказує, що законодавче *розширення* категорії суб'єктів активного виборчого права, визначеної статтею 70 Конституції, не лише неможливе, а й на цьому етапі політично недоцільне. Надання виборчих прав іноземцям та апатридам вимагало б змін до особливо захищеного Розділу III Конституції.

Загальний висновок вказує на те, що розуміння не лише загального виборчого права, але й деяких інших основних принципів виборчого права, закріплених у статті 71 Конституції, в аспекті місцевих виборів вимагає осмислення, а відповідні відмінності, можливо, потребують закріплення на рівні Конституції.

Література

1. Протокол №1 до Конвенції про захист прав і основних прав людини // Конституція України (з предметними матеріалами) / Упор. Д.В. Андрієвській, В.М. Ставічкій. — Харків: Інтелект-Прогрес, 2007. — С. 520–522.
2. Доповідь про скасування обмежень права голосу на загальних виборах (CDL-AD(2005)012), схвалена Венеціанською Комісією на 61 пленарній сесії (Венеція, 3–4 грудня 2004 року) // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу регіональних і місцевих влад Ради Європи / За ред. Ю. Ключковського. — Вид. 2-е, випр. і доповн. — К.: Логос, 2009. — С. 131–140.
3. Прошко В., Толкованов В. Проблеми імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні // *Вибори та демократія*. — 2010. — №4(26). — С. 71–81.
4. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права участі у справах місцевої влади (Утрехт, 16.11.2009) // *Європейська правова база місцевого і регіонального розвитку / Делегація України в Конгр. місц. і регіон. влад Ради Європи* [та ін.]. — Бюлетень. — 2010. — №1. — С. 61–68.
5. Buczkowski J. Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej. — Lublin: Wydawnictwo UMCS, 1998. — 372 s.
6. Garrone P. The constitutional principles of electoral law // *New trends in electoral law in a pan-European context. Proceedings of the UniDem Seminar (Sarajevo, April 17–18, 1998)*. — Stasbourg: Council of Europe, 1999. — P. 11–34.
7. Єржов О.В. Демократичні принципи виборчого процесу і їх нормативне забезпечення (компаративний аналіз) // *Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. — Вип. 18. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. — С. 447–454.
8. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: законодавче застосування і реалізація // *Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення. Збірник матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 13–15 листопада 2003 року) / Ред. колег. М.М. Рябець та ін.* — К.: Нора-друк, 2003. — С. 41–53.
9. Мяловицька Н. *Виборчі системи: досвід європейських держав* // *Вісник Центральної виборчої комісії*. — 2008. — №1(11). — С. 61–67.
10. Конституція України // Конституція України. Офіційне видання. Станом на 8 жовтня 2010 р. — К.: Центр учбової літератури, 2010. — С. 4–67.
11. Корнієнко М.І. *Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання*. — К.: Алерта, 2005. — 144 с.

12. Батанов О.В., Кампо В.М. Муніципальне право зарубіжних країн: У 2-х част.— Ч.1.— К.: Знання України, 2006.— 148 с.
13. Панейко Ю. Теорія місцевого самоврядування.— Львів: Літопис, 2002.— 196 с.
14. Ключковський Ю. Передмова // Ю. Панейко. Теоретичні основи самоврядування.— Львів: Літопис, 2002.— С. 5–11.
15. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): Навч. посіб.— К.: Арарат-Центр, 2001.— 176 с.
16. Орзіх М. Місцеве самоврядування в незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прорахунків // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / За ред. С. Пухтинського.— К.: Атіка, 2002.— С. 61–71.
17. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики.— К.: Юрид. думка, 2010.— 656 с.
18. Проект Закону України «Про місцевий референдум» (реєстраційний №7082) від 3 вересня 2010 року, внесений Кабінетом Міністрів України // <gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31593>.
19. Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / Н.В. Богашева, О.В. Задорожній, Ю.Б. Ключковський та ін.; за ред. Ю. Ключковського.— К.: Парламентське вид-во, 2006.— 680 с.
20. Виборче право України. Навч. посіб. / За ред. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук.— К.: Парламентське вид-во, 2003.— 383 с.
21. Максакова Р.М. Особливості реалізації основних принципів місцевих виборів в Україні // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки.— Вип. 12.— К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001.— С. 136–144.
22. Даль Р. О демократии / Пер. с англ.— М.: Аспект-Пресс, 2000.— 208 с.
23. Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року №1-рп/98 (справа про вибори народних депутатів України) // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 / Відповід. ред. П.Б. Євграфов.— К.: Юрінком Інтер, 2001.— С. 123–135.
24. Протокол №4 до Конвенції про захист прав і основних свобод людини, який гарантує деякі права та свободи, не передбачені Конвенцією та Першим протоколом до неї, із поправками, внесеними відповідно до положень Протоколу №11 // Конституція України (з предметними матеріалами) / Упор. Д.В. Андрієвській, В.М. Ставцікій.— Харків: Інтеллект-Прогрес, 2007.— С. 522–524.
25. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України.— 2003.— №40–44.— Ст.356.
26. Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» // Відомості Верховної Ради України.— 2004.— №15.— Ст.232.
27. Колісник В.П. Головні пріоритети Конституції України і проблема визначення місця проживання особи // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій.— Вип.99.— Харків: Нац. юрид. акад. України, 2008.— С. 45–52.
28. Анісімова М.Ф., Бритченко С.П., Чехович С.Б. Науково-практичний коментар Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні».— К.: Пектораль, 2006.— 96 с.
29. Рішення Конституційного Суду України від 28 вересня 2000 року №10-рп (справа про приватизацію державного житлового фонду) // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001. У 2-х книгах / Відпов. ред. П.Б. Євграфов.— Кн. 2.— К.: Юрінком Інтер, 2001.— С. 165–169.
30. Алешкова И.А. Проблемы регулирования и реализации права на жилище и права на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации // Государство и право.— 2008.— №12.— С. 76–81.

31. Постанова Кабінету Міністрів України №985 від 28 липня 2004 року «Про затвердження зразків документів, необхідних для реєстрації місця проживання в Україні» // Офіційний вісник України.— 2004.— №3.— Ст.2073.

32. Рішення Конституційного Суду України від 3 березня 1998 року №2-рп/98 (справа про об'єднання громадян в Автономній Республіці Крим) // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001. У 2-х книгах / Відпов. ред. П.Б. Євграфов.— Кн. 1.— К.: Юрінком Інтер, 2001.— С. 150–155.

33. Закон України «Про Державний реєстр виборців» // Відомості Верховної Ради України.— 2007.— №20.— Ст.282.

34. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний реєстр виборців» // Офіційний вісник України.— 2010.— №77.— Ст.2722.

35. Ключковський Ю.Б. Виступ на комітетських слуханнях // Комітетські слухання з питання «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» (Київ, 2 квітня 2004 року) / Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин.— К.: Правова ініціатива, 2004.— С. 56–59.

36. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» // Відомості Верховної Ради України.— 2010.— №35–36.— Ст.491.

37. Батанов О. Територіальна громада — первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки // Вісник Центральної виборчої комісії.— 2008.— №2(12).— С. 51–57.

38. Ставнійчук М.І. Деякі проблеми реалізації права голосу громадян України під час голосування та підрахунку голосів на виборах і референдумах в Україні // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки.— Вип. 1.— К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001.— С. 111–119.

39. Czaplicki K.W. Alternatywne sposoby głosowania (zarys problemów) // Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu: Międzynarodowa Konferencja Naukowa (Rzeszów, 26–27 marca 2007 r.) / Red. S. Grabowska, R. Grabowski.— Rzeszów, 2007.— S. 29–49.

40. Максакова Р.М. До питання про активні виборчі права іноземців та військово-службовців на місцевих виборах в Україні // Правова держава. Щорічник наук. праць.— Вип. 14.— К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2003.— С. 590–594.

41. Закон України «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України» // Відомості Верховної Ради України.— 1999.— №22–23.— Ст.194.

THE PRINCIPLE OF UNIVERSAL ELECTORAL RIGHT IN THE CONTEXT OF LOCAL ELECTIONS

I. ACTIVE ELECTORAL RIGHT

Yuriy KLIUCHKOVSKIY

The specific features of the content and scope of the principle of universal electoral right in the aspect of universal suffrage are considered. Distinctions in the interpretation of universal suffrage on national and local elections, in particular, some categories of citizens-voters are indicated who do not hold right to vote on local elections or legally have no possibility to realize this right which corroborates the existence of additional censuses of local election — the domicile census, the census of staying and the census of involvement into local commune. It is noted that widening the circle of suffrage holders on local elections via granting this right to foreigners and apatrides would need amendments to the Chapter III of the Constitution of Ukraine.

Key words: *universal electoral right, active electoral right (right to vote), local elections, local commune, place of residence.*

**ПРИНЦИП ВСЕОБЩЕГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА
В КОНТЕКСТЕ МЕСТНЫХ ВЫБОРОВ
I. АКТИВНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО**

Юрий КЛЮЧКОВСКИЙ

Статья посвящена рассмотрению особенностей содержания и объема принципа всеобщего избирательного права на местных выборах в аспекте права голоса. Рассматриваются отличия в понимании всеобщего права голоса на общегосударственных и местных выборах, в частности указывается на определенные категории граждан-избирателей, не обладающих правом голоса на местных выборах либо легально не имеющих возможности его реализовать, что подтверждает существование дополнительных цензов местных выборов — ценза оседлости, ценза пребывания и ценза вовлеченности в территориальную общину. Указывается, что расширение круга субъектов активного избирательного права на местных выборах путем предоставления права голоса иностранцам и апатридам требовало бы изменений в Разделе III Конституции Украины.

Ключевые слова: всеобщее избирательное право, активное избирательное право (право голоса), местные выборы, территориальная община, место проживания.